

# СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ФОРМИРОВАНИЮ ШКОЛЬНОГО ПРАВОВОГО ПРОСТРАНСТВА

Ворохова А.А.

МБУДО «Детская школа искусств «Этнос» г. Южно-Сахалинск, директор

В любой деятельности организация попадает под действие множества различных законодательных актов, перекрест которых и образует правовое поле. Иными словами, правовое поле организации – это совокупность законодательных актов различного уровня, которые регулируют ту или иную деятельность, тот или иной вопрос. Схематично правовое поле образовательной организации можно представить следующим образом:



Цель каждой организации при осуществлении деятельности – находиться в рамках правового поля и соответственно минимизировать риски возможных нарушений законодательства. Одним из средств достижения данной цели является создание качественной системы локальных нормативных актов, как одной из составляющих правового поля организации.

Под локальным нормативным актом понимается документ, разработанный и принятый образовательной организацией в пределах ее компетенции в соответствии с действующим законодательством, содержащий обязательные правила для всех или отдельных категорий участников образовательных отношений.

Необходимость в локальных актах возникает, когда:

- в законодательстве имеется пробел, который необходимо заполнить;
- необходимо формализовать процедуры применения законодательных и иных нормативных правовых норм;
- к этому обязывают законы, иные нормативные правовые акты.

В связи с этим одна из причин, по которым организация разрабатывает локальные нормативные акты – это требования действующего законодательства, обязанности и обязательства организации. В современных реалиях локальное регулирование отношений в образовательных учреждениях стало одной из приоритетных задач, поставленных законодателем перед образовательными организациями. Федеральный закон от 29.12.2012 № 273-ФЗ «Об образовании в Российской Федерации» определенно предусматривает принятие образовательным учреждением более 28 локальных нормативных актов. Кроме того не только главный закон в сфере образования диктует нам необходимость принятия локальных нормативных актов, направленных на урегулирование образовательных процессов. Деятельность образовательного учреждения является очень многогранной и включает в себя не только образовательные процессы. Следовательно, локальное нормативное регулирование деятельности образовательной организации носит межинституциональный сложный характер и требует тщательного анализа и особого подхода.

В других случаях организация осуществляет локальное законодотворчество по собственной инициативе в целях упорядочения своей деятельности в части, не урегулированной законодательством. В первом случае разработка локальной нормативной базы является необходимой и обязательной, во втором случае – нужной и полезной. И в том и в другом случае создание локального правового пространства способствует однозначной трактовке различных процессов и явлений участниками деятельности, согласованности и своевременности их действий.

Четкого определения «локальных нормативных актов» законодательство не дает, есть несколько точек зрения, какие документы попадают под это понятие. На наш взгляд, это понятие по смыслу объединяет организационно-правовые и распорядительные документы.

Организационно-правовые документы описывают «устои» организации: ее основные (уставные) цели, внутреннюю структуру и взаимоотношения структурных единиц, функции, процессы, порядок и последовательность работы и т.д. К ним относятся, например, устав, различные положения, порядки, регламенты, инструкции, политики, планы, расписания, графики и т.д.

Распорядительные документы излагают решения органов управления организацией. Это такие документы, как, например, приказ, указание, распоряжение.

В чем состоит сложность создания качественной и работоспособной системы локальных нормативных актов в современных условиях? Мы бы обозначили две основные причины, которые в значительной степени затрудняют процесс разработки и поддержания в актуальном состоянии локальной нормативной базы.

Первая причина - очень подвижное, постоянно меняющееся, непростое и подчас противоречивое современное законодательство. Сложная правовая среда, в которой существует современное образовательное учреждение, обязывает его, как издателя правовых актов, постоянно следить за изменениями в нормах права на местном, региональном и федеральном уровнях.

Вторая причина - большой объем информации, который подлежит изучению и обработке в процессе создания локальных нормативных актов. Как в «доинтернетовские» времена сложность заключалась в дефиците информации, так и в наш век новых информационных технологий сложность заключается в переизбытке информации. Как правило, мы изучаем разные нормативные документы, опыт коллег из других учреждений, регионов, информацию из разнообразных справочных систем, свободную информацию с просторов интернета. В нашем распоряжении огромный информационный поток, который

нужно отфильтровать и выбрать только то, что нам необходимо и достаточно. И это очень трудоемкий и затратный по времени процесс. Нужно иметь определенные навыки поиска информации, владеть методами ее обработки, систематизации и отбора.

Каждая образовательная организация самостоятельно определяет окончательный перечень локальных нормативных актов, регламентирующих ее деятельность, исходя из своих особенностей. Главное, чтобы этот перечень был достаточным и обеспечивал правовую поддержку всех направлений деятельности учреждения.

В нашем учреждении наработан определенный практический опыт по формированию внутреннего правового пространства, и мы готовы поделиться теми опорными и принципиальными моментами, которые считаем важными при осуществлении данного вида деятельности.

### **1. Создание структурированной и согласованной системы локальных нормативных актов.**

Структура может быть любой, максимально удобной для различных структурных подразделений, отдельных должностных лиц и работников.

Структура локальных нормативных актов ДШИ «Этнос» включает следующие разделы:

- Управление и структура школы
- Образовательный процесс
- Методическая и творческая деятельность
- Трудовые отношения
- Административные
- Финансы
- Комплексная безопасность:
  - Охрана труда
  - Информационная безопасность. Персональные данные.
  - Пожарная безопасность, антитерроризм, ГО и ЧС.

В идеале в организации должен быть ответственный по каждому разделу и даже подразделу, в случае если раздел объединяет несколько направлений деятельности.



Важно понимать, какими конкретно локальными нормативными актами наполнен тот или иной раздел, а также своевременно отслеживать даты начала и окончания действия каждого документа. Для этого необходимо внедрить процедуру регистрации локальных актов в любой удобной форме (в специальном журнале, реестре, книге и т.п.)

#### Пример организации реестра ЛНА ДШИ «Этнос»

	Наименование ЛНА	Статус	Реквизиты приказа, которым утвержден ЛНА, новая редакция	Реквизиты приказа, которым утвержден ЛНА, новая редакция	...
	<b>Образование</b>				
1.	Правила приема на обучение по ДПОП	Действующий	37-ОД от 29.03.2019	5-ОД от 19.01.2021	...
2.	Порядок приема на обучение по ДООП	Действующий	37-ОД от 29.03.2019	5-ОД от 19.01.2021	...
3.	Положение о порядке и основаниях перевода, отчисления и восстановления	Действующий	38-ОД от 05.04.2018		...
4.	Положение о программе учебного предмета ДОП в области искусства	Недействующий с 17.11.2020	45-ОД от 10.04.2017		...
5.	...	...	...	...	...

## 2. Совершенствование процесса подготовки и реализации локальных актов.

Принятие локального нормативного акта требует предварительной подготовки: необходимо продумать структуру документа, предусмотреть последствия принятия акта, учитывая особенности коллектива и отдельных работников, предстоящие расходы, связанные с исполнением акта и т.п.

Проект локального акта подлежит обязательной правовой экспертизе и проверке на языковую грамотность, которые чаще проводятся самостоятельно, а в идеале с участием привлеченных специалистов.

Очень важно, чтобы язык локального акта был понятен всем без исключения работникам организации.

Недопустимо скачивание и дальнейшее использование готового локального нормативного акта из интернета, такой документ нежизнеспособен, а иногда и вреден, так как не учитывает особенности именно той организации, для которой он создается. Официально никто не запрещает использовать чужой материал, ограничениями могут служить только собственные этические соображения. Но в любом случае даже заимствованный локальный акт должен быть переработан и адаптирован под конкретную организацию. Это должен быть неформальный рабочий документ, отвечающий тем целям, ради которых он создан.

Принципиальная особенность подхода к процессу разработки и дальнейшего функционирования локальных актов – это «стыковка» их между собой, рабочая взаимосвязь документов. Здесь стоит важная задача - создать стройную и взаимоувязанную иерархию локальных актов, которая помогла бы выявить подчиненность одних актов другим или взаимосвязь между отдельными локальными актами, регулирующими определенную

правовую ситуацию. Другими словами, локальные нормативные акты не должны противоречить друг другу. Поэтому при их разработке необходимо четко установить, с какими локальными нормативными актами разрабатываемый документ будет связан по содержанию тех или иных норм, и проверить эти нормы на соответствие друг другу.

Проект локального акта может быть представлен на обсуждение или в случае если не требуется его коллегиальное принятие, то утвержденный локальный акт должен быть представлен на ознакомление. Формы представления могут быть различными, например, размещение проекта локального акта на информационном стенде в месте, доступном для всеобщего обозрения, на сайте образовательной организации, направление проекта заинтересованным лицам, проведение соответствующего собрания и т.д. Иногда требуется дополнительное разъяснение и консультирование по вопросам действия локального акта. Это один из важнейших моментов - неформальное знакомство с локальным нормативным актом тех, кого он непосредственно касается и кому предстоит им руководствоваться в своей деятельности. В противном случае, такой ЛНА будет не более чем просто бумага.

### **3. Обеспечение принципа законности в нормотворческой деятельности.**

Многоуровневая система правового регулирования отношений в системе образования позволяет конкретизировать в локальных нормативных актах общие положения российского законодательства, обеспечивает гибкость действующих правовых норм, учет местных и региональных особенностей образования. Таким образом, основное предназначение локальных нормативных актов - детализация, конкретизация, дополнение, а иногда и восполнение общей правовой нормы применительно к условиям конкретной образовательной организации с учетом особенностей и специфики трудовых отношений, образовательного процесса и иных условий.

Здесь важно учитывать следующие моменты:

- нормативными признаются только такие документы, которые устанавливают, изменяют или отменяют нормы права. Поэтому, если, например, в локальном акте, регламентирующем трудовые отношения, просто повторяются нормы, которые уже закреплены в Трудовом кодексе, то такой документ вряд ли можно назвать локальным нормативным актом. Он скорее напоминает информационный бюллетень или памятку. Более того создание организацией локального нормативного акта, дублирующего в точности нормативный акт более высокого уровня, может быть расценено как превышение организацией своих полномочий. Например, порядок проведения самообследования образовательной организацией не должен разрабатываться на локальном уровне, так как он утвержден приказом Министерства образования и науки РФ. Организация может разработать локальный нормативный акт по вопросу самообследования лишь в той части, которая не урегулирована на законодательном уровне. То же можно сказать, например, о правилах оказания платных образовательных услуг, положении о порядке и формах проведения итоговой аттестации обучающихся, освоивших дополнительные предпрофессиональные общеобразовательные программы в области искусств, порядке приема на обучение по дополнительным предпрофессиональным общеобразовательным программам в области искусств и т.д.
- содержание локальных нормативных актов должно соответствовать требованиям нормативных актов вышестоящего ранга. Локальный нормативный акт не может содержать нормы, которые противоречат действующему законодательству. В случае возникновения

споров или в ходе проведения контрольно-надзорных мероприятий такие нормы будут признаны ничтожными.

#### **4. Своевременное обновление локальной нормативной базы.**

Локальная нормативная база не должна находиться в статичном состоянии. На практике зачастую происходит следующее: организации, имеющие значительное количество локальных актов, посвященных различным аспектам деятельности, принятых в разные годы, не занимаются обновлением локального материала, который со временем перестает соответствовать изменившемуся законодательству. Фактически устаревшие локальные нормы, как правило, просто не используются.

Здесь важной составляющей работы является регулярный мониторинг законодательства и оперативное реагирование на его изменения. Отсюда вытекает следующая составляющая технологии работы по формированию правового пространства школы – организация внутришкольного контроля состояния локальной нормативной базы в форме самоаудита.

#### **5. Самоаудит состояния локальной нормативной базы.**

Организация и проведения самоконтроля - процесс бесконечный. Это планируемая и систематическая работа, охватывающая все направления локального законотворчества.

Ежегодно может быть запланирована различная тематика и объем самоаудита. В целях проведения самоконтроля удобно использовать методику чек-листов. Для этого необходима большая предварительная работа по их разработке. Источниками составления чек-листов являются все те же справочные системы, официальные данные с сайтов контрольно-надзорных органов, иная общедоступная информация.

Для самоконтроля актуальными могут быть достаточно широкие темы, охватывающие большой объем материала, всю локально-нормативную базу или значительную ее часть. Например, такие темы, как:

– «Локальные нормативные акты, обязательные для разработки и принятия в образовательной организации».

Это так называемая карта локальных актов, сверка с которой позволяет определить, каких обязательных документов нет в учреждении или какие обязательные нормы не включены в имеющиеся локальные акты.

– «Порядок разработки, принятия, изменения локальных нормативных актов».

В данном случае самоконтроль направлен на выявление тех локальных нормативных актов, которые были разработаны или приняты с нарушением порядка, установленного уставом (например, были приняты без учета мнения представительного органа работников и т.д.).

– «Типичные нарушения, связанные с разработкой и принятием локальных нормативных актов образовательной организации».

На сайтах образовательных организаций в открытом доступе размещаются результаты различных проверок. Также на сайтах контрольно-надзорных органов можно встретить обобщающий материал по итогам проверок учреждений, содержащий информацию о часто встречающихся нарушениях в той или иной сфере деятельности организации. Используя эти данные, полезно разработать свой чек-лист и проверить, какие нарушения, связанные с нормативными документами, присутствуют в организации, чтобы устранить их до момента проверки.

Могут быть довольно узкие темы самоаудита, охватывающие отдельный раздел или даже один или несколько локальных нормативных актов, например, проверка содержания Устава на соответствие законодательным требованиям.

Проведение самоконтроля позволяет поддерживать локальную нормативную базу в актуальном состоянии и своевременно устранять ошибки и нарушения.

#### **6. Открытость и доступность нормативно-правовой информации.**

Законодательство требует от нас обеспечения открытости и доступности определенной части локальных нормативных актов. Требования предъявляются не только к объему размещаемой информации, но и к месту и формату ее размещения. Материалы, опубликованные на сайте, являются постоянным объектом пристального внимания инспектирующих инстанций, поэтому исполнение требований к размещению локальных нормативных актов на официальном сайте – это важная часть системной работы с локальной нормативной базой.

Чек-лист, который позволит проанализировать и проконтролировать исполнение требований к объему, месту и формату размещению, может выглядеть следующим образом:

#### **Образец чек-листа «Документы, обязательные для размещения на официальном сайте образовательной организации»**

<b>№ п/п</b>	<b>Наименование документа</b>	<b>Наименование подраздела спец. раздела сайта</b>	<b>Формат размещения</b>	<b>Основание для размещения</b>	<b>Отметка о размещении</b>
1.	Положения о структурных подразделениях (об органах управления) образовательной организации	"Структура и органы управления образовательной организацией"	Электронный документ (далее – ЭД)	пп. "а" п. 3 ПП РФ 582 п. 3.2 приказа 831	<input type="checkbox"/>
2.	Устав образовательной организации	"Документы"	Копия	пп. "а" п. 2 ч. 2 ст. 29 закона 273-ФЗ пп. "б" п. 3 ПП РФ 582 п. 3.3 приказа 831	<input type="checkbox"/>
3.	Свидетельство о государственной аккредитации (с прил.) (при наличии)	"Документы"	Копия	пп. "в" п. 2 ч. 2 ст. 29 закона 273-ФЗ пп. "б" п. 3 ПП РФ 582 п. 3.3 приказа 831	<input type="checkbox"/>
4.	Правила внутреннего распорядка обучающихся	"Документы"	ЭД	пп. "д" п. 2 ч. 2 ст. 29 закона 273-ФЗ пп. "б" п. 3 ПП РФ 582 п. 3.3 приказа 831	<input type="checkbox"/>
5.	...	...	...	...	<input type="checkbox"/>

Таким образом, умело использовать существующие информационные ресурсы, ценный опыт других учреждений, а также опыт, накопленный в собственной организации, соответствовать изменениям, которые происходят в мире, но и не отрываться от своей

индивидуальности – это основа успешного решения задачи по созданию оптимального правового пространства учреждения.

Степень эффективности разработки и применения локальных нормативных актов находится в прямой зависимости от следующих факторов:

- прогнозирования последствий принимаемых локальных нормативных актов;
- степени владения разработчиками локальных нормативных актов навыками изучения, обработки и систематизации информации и приемами юридической техники;
- создания действенных механизмов по неукоснительному воплощению норм локальных нормативных актов в правоприменительной деятельности организации;
- строгого соблюдения требований законности в процессе как разработки, так и применения локальных нормативных актов;
- осуществления систематического контроля по различным направлениям работы по формированию правового пространства организации.

Учреждениям дополнительного образования законодательно дано много свободы и полномочий в решении многих вопросов, главное исполнять то, что мы сами возвели в рамки закона путем создания локальных нормативных актов.